□□□□□□□□

Office of The Ombudsman, Hong Kong

□□□□□□
Direct Investigation Report

□□□□□□□□□□□□□□□□□□
Monitoring of Outsourced Street Cleansing Services by the Food and Environmental Hygiene Department

□□□□□□□2020□10□27□
Completion Date: 27 October 2020

□□□□□□□2020□10□29□
Announcement Date: 29 October 2020

[illegible]

[illegible]**www.ombudsman.hk**[illegible]

[illegible]

This report is published in Chinese and supplemented by
an Executive Summary in Chinese and English.
This report is also available on our website at
www.ombudsman.hk.
English version of the report will be uploaded soon.

□□

□□□□

□□	*□□*
1 *□□*	
□□	***1.1 – 1.3***
□□□□	***1.4 – 1.5***
2 *□□□□□□□□□□□□□□□□□*	
□□□□□□□□□□□	***2.1 – 2.8***
□□□□□□□□□□□□□	***2.9 – 2.13***
3 *□□□□□□□□□□□□□□□*	
□□□□	***3.1 – 3.17***
□□□□	***3.18 – 3.29***
4 *□□□□□□□□□□□□□*	
□□□□□□□□	***4.1 – 4.4***
□□□□□□□□□□	***4.5 – 4.7***
□□□□	***4.8 – 4.11***
5 *□□□□□□□□□□□□□□□□□ □□□□□□□□□□□□ □□□□*	
□□□□□□□□□□□	***5.1 – 5.7***
□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□	***5.8 – 5.16***

6 [illegible]

[illegible]	6.1 – 6.31
[illegible]	6.32
[illegible]	6.33

食物環境衞生署對外判街道潔淨服務的監管主動調查報告摘要

引言

本港的街道潔淨服務，主要由食物環境衞生署（「食環署」）負責。該署由2000年開始，透
過招標機制，以服務合約形式委聘承辦商（「外判承辦商」），為本港提供街道潔淨服務。社會上有意見指，外判街道潔淨服務在過去多年都是以「價低者得」的方式批出服務合約，以致服務質素參差；亦有意見指食環署對外判承辦商的服務表現監管不足，以致不少街道常有垃圾堆積，影響環境衞生。有見及此，本署展開這項主動調查，審研當局監管外判街道潔淨服務的機制和成效，以便在有需要時向政府提出改善建議。

本署調查所得

2. 就食環署對外判街道潔淨服務的管理，包括招標機制、「扣分制」、食環署的日常監管工作等，
本署有以下評論。

有關揀選外判承辦商的招標機制

3. 食環署街道潔淨服務合約的招標工作一直是按政府採購規定和程序進行，並以政府中央投標委員
會批准的「標準評分表」來評審標書。2019年4月 1 日前，在評分表中，「價格評分」及「技術評分」分別佔總得分70%及30%。根據《2018年施政報告》，就2019年4月 1 日或以後招標並涉及非技術員工的服務合約，招標機制的「價格評分」及「技術評分」比例已調整為50%：50%，食環署亦跟隨採用此新比例進行招標。由2019年4月至2020年3月，食環署批出共 14份街道潔淨服務合約，當中有 10份（71%）並非批給標價最低的投標者。相比起以往有約40%的服務合約並非批給標價最低的投標者，「價低者得」的情況已有所改變。上述 14份服務合約顯示，成功獲批服務合約的外判承辦商，其「技術評分」皆排名第一或第二。

4. 本署認為，食環署改用「價格評分」及「技術評分」50%：50%的比例為街道潔淨服務合
約進行招標，從源頭入手提高對外判承辦商的技術要求，做法正面。本署注意到，有關改動只有一年多時間，而截至2020年3月所批出的新服務合約只有 14份。因此，食環署應緊密監察在2019年4月或以後招標的街道潔淨服務，以查證質素有否提升，並按需要適時檢討成效及向政府當局作出匯報，以進一步改善有關招標機制。其中，該署應不時留意外判承辦商對非技術工人的福利保障是否仍有改善空間，並在有需要時採取相應行動，以改善對前線清潔工人的福利保障，優化外判承辦商所提供的服務。

有關對外判承辦商服務表現的監管機制

「扣分制」及「失責通知書」未能發揮阻嚇作用

5. 食環署主要依靠發出各類「失責通知書」，處理外判承辦商服務欠佳的情況。「扣分制」只適用於「僱傭失責」事項，對外判承辦商「服務欠佳」等問題都不適用。

6. 在現行「扣分制」下，食環署只有在2018及2019年各一次向外判承辦商發出「僱傭失責通知書」並扣減一分。而在2009年4月至2019年3月（10年），並沒有外判承辦商在緊接截標日期所屬月份之前的36個月內被扣滿三分，令致其提交的標書不獲考慮。上述情況反映「扣分制」於「僱傭失責」事項方面，對監察外判承辦商遵守僱傭保障責任能發揮功效。本署認為，在「失責通知書」未能發揮作用的其他情況（詳見下文第7-11 段），食環署應考慮將外判承辦商「服務欠佳」納入「扣分制」，以加強對外判承辦商的監管。

7. 以2019年招標的街道潔淨服務合約為例，食環署批出的兩年期服務合約的最低合約價錢是 3,972萬元，最高合約價錢是 1 億5,852萬元，平均每份服務合約價錢約 1 億971 萬元。在 2019年，該署就外判承辦商的失責行為，發出的口頭警告及書面警告共2,162宗，發出各類「失責通知書」以及扣減服務月費個案共 1,157宗，扣減服務月費總金額約275萬元。2019年有效服務合約的數目為34份，即每份有效服務合約平均每年扣減金額約為8.1 萬元。

8. 食環署對外判承辦商實施的扣減服務月費制度，在設計上並沒有加入阻嚇元素，扣減服務月費只是該署取回督導外判承辦商履行合約責任的行政成本，對違反合約責任的外判承辦商難以產生阻嚇作用。

9. 本署認為，即使扣減的服務月費並非「罰款」，但所扣減的金額仍須具有阻嚇作用，以警惕外判承辦商須改善服務，避免再犯。外判承辦商取得的每份服務合約的價錢由數千萬元至逾億元不等，相比之下，扣減服務月費金額的比例明顯偏低，對於服務欠佳的外判承辦商難起阻嚇作用。

10. 就食環署表示外判承辦商獲發「失責通知書」的數目愈多，其在「過往服務表現」所得的分數便會愈低，有可能影響該外判承辦商日後的中標機會，本署審視了食環署所提供2019年4月至2020 年3月新批出的 14份街道潔淨服務合約，發現該 14份服務合約的中標者在「過往服務表現」的得分只介乎0至3分（最高為7.5分），得分差別僅僅是3分。其中，有6份的中標者在「過往服務表現」獲得3分，有2份的中標者獲得 1.5分，餘下6份的中標者獲得0分並在該項排名最後，但最終亦成功中標。本署認為，投標結果顯示「失責通知書」和「過往服務表現」對外判承辦商產生的不利影響只屬一般，而外判承辦商「過往服務表現」不理想，不一定會影響其獲取新服務合約。

11. 本署注意到，在評審標書時，食環署在「過往服務表現」一項只會給予 0至3分。本署認為，該署並沒有充分利用用作辨別「過往服務表現」優劣的 7.5分，有機會削弱了「失責通知書」和「過往服務表現」對外判承辦商的阻嚇作用。

現行監管機制未能鼓勵外判承辦商改善其員工的服務

12. 食環署現有的措施是以執管手法，督促外判承辦商提供的服務，須達到合約條款的要求。除了在
2019年4月 1 日的新招標機制下，鼓勵投標者加入「創新建議」，該署現行的機制沒有措施直接鼓勵外判承辦商在取得服務合約後主動提升其員工的服務質素。在現行機制下，外判承辦商在取得服務合約後只要做到符合合約條款的最低要求，以及避免被食環署「扣分」或發出「失責通知書」，便不會影響其再投標資格。現行制度並無推動外判承辦商鼓勵其員工改善服務。

13. 本署認為，外判承辦商的服務達到合約條款的要求，只是合規的最低標準。若須持續提升服務質
素，以及對部分外判承辦商及其員工的優良服務予以肯定，食環署應考慮在現有執管框架以外，訂立一套鼓勵或獎勵機制，加強外判承辦商主動提升服務質素的動力。
有關監管工作的效能

欠缺統籌及規管機制

14. 就外判承辦商日常的服務表現是否符合服務合約條款的規定，食環署主要依靠轄下 19個分區環
境衞生辦事處（「環衞辦」）的合約管理人員，進行巡查、監管檢查及執管行動，以作出評估。在日常的巡查及監管檢查中，合約管理人員在發現外判承辦商的服務未能符合服務合約條款的規定時，便會採取執管行動，向外判承辦商發出「失責通知書」並扣減服務月費。

15. 本署認為食環署應就各個外判承辦商的整體表現作出監管，總結和表揚服務表現優良的外判承辦
商，鼓勵其他外判承辦商仿傚，並就服務表現較遜色的外判承辦商採取針對性的改善措施。然而，食環署對外判承辦商的整體服務表現，並非作集中管理，而是由各分區環衞辦各自負責。本署調查發現，各環衞辦有備存當區外判承辦商被發「失責通知書」並扣減服務月費的數據，但有關數據未獲通盤統計和分析，以分辨哪些外判承辦商的整體表現較佳，哪些較遜色。

服務質素檢定組在非辦公時間、週末及假日的巡查比例低

16. 食環署轄下的服務質素檢定組的職責之一包括監察外判承辦商所提供的機動潔淨服務。本署調查
發現服務質素檢定組在非辦公時間、週末及假日巡查次數的比例偏低。2015至2019年的數據顯示，食環署的服務質素檢定組平日的巡查按年佔72%至82%，週末及假日的巡查只佔 18%至28%。辦公時間的巡查佔68%至76%，非辦公時間的巡查只佔24%至32%。不少旅遊及消費熱點在晚間、週末及假日因人流較多須加強清潔服務，而外判承辦商在非辦公時間的服務並無間斷。本署認為，服務質素檢定組應加強在非辦公時間、週末及假日進行巡查。

沒有善用投訴數據處理街道潔淨投訴熱點

17. 本港有不少街道潔淨投訴熱點，有不少巿民和議員就有關地點表示關注，甚至經常向食環署作出
舉報和投訴，要求加強清理。食環署在 2015 至2019年接獲有關街道潔淨服務的投訴介乎 56,821 宗至69,423宗，投訴數字有增加趨勢。

18. 然而，食環署未有制訂街道潔淨投訴熱點名單。該署表示，有就各地點的每宗投訴所採取的跟進行動及跟進行動前後的情況記錄在其投訴管理資訊系統內，也有探討有何持續措施長時間監察外判承辧商作出改善，惟該署除檢控數字外，未有向本署提供所述情況的示例。本署認為，良好的投訴管理對部門妥善運用資源、改善服務有正面的作用。投訴的內容、地點、時間、種類及相關數據，有助部門綜合及分析問題所在，查找不足。就街道潔淨服務，食環署應善用不同渠道接獲的投訴及意見，掌握數據資料，並進行深入分析，以了解巿民關注的問題及外判承辦商服務的不足之處，從而有系統地調配資源以解決問題。

19. 本署調查發現，食環署有就日常經常接獲的投訴作出跟進，亦不時與區議會及地區團體等保持聯絡，以處理個別的投訴及受關注地點的情況。該署制訂「非法棄置垃圾黑點」名單及安裝網絡攝錄機，有助監察及打擊非法棄置垃圾的行為。然而，非法棄置垃圾只是環境衞生黑點的其中一項問題，其他問題，例如一些鄰近街巿檔戶的街道、有野鴿野鳥出現的地點、食肆後巷等地點的潔淨情況亦常為巿民所關注。本署認為，食環署應更積極地善用巡查後輸入系統的數據，結合從外界收到投訴的資料，進行分析，以制訂及定期檢視各區的街道潔淨投訴熱點名單、制訂具針對性的措施，並要求外判承辦商恆常地加強有關地點的清潔服務。此外，就街道潔淨投訴熱點名單，食環署應考慮制訂跟進指引，要求外判承辦商加強有關地點的清潔服務。

20. 本署理解，經常接獲環境衞生的投訴地點可能會涉及其他部門的職權範圍，須由其他部門協力處理。就此，食環署應就有關街道潔淨投訴熱點制訂名單，並就所涉的問題，適當地轉介其他部門。該署亦應不時更新街道潔淨投訴熱點名單，以便監察。

持續改善外判承辦商的服務效率

21. 食環署不時引入新科技，透過機械化及自動化技術，例如增加洗街車、抓斗車及研究增設小型機動掃街車，持續改善外判承辦商清潔街道的服務效率。本署認為，有關措施能協助外判承辦商製造更大空間調動資源，進一步提升服務合約所訂其他範疇的潔淨服務。例如，可調動騰空的時間及人力資源，重點改善環境衞生黑點的街道潔淨問題。

在疫情下的監管及支援外判承辦商對前線清潔工人的保障

22. 有關法例及食環署與外判承辦商的服務合約已訂明了外判承辦商作為僱主須保障前線清潔工人的
責任。就街道潔淨服務，食環署雖然外判了有關工作予外判承辦商，但仍有責任監管外判承辦商，查證其有否根據相關法例及服務合約對前線清潔工人提供合法妥善的保障。若外判承辦商有違法規或合約條款，該署應適時跟進及採取執管行動。

23. 就2020年初疫情期間防疫物資短缺，本署留意到食環署在2020年2至5月已逐步增
加向外判承辦商派發口罩的數量，亦有採取措施優先派發口罩給外判承辦商的前線員工使用。當時防疫物資嚴重不足，已是眾所周知的事實，前線員工在缺乏防疫物資的情況下維持街道潔淨服務實屬不易。食環署應從疫情汲取經驗。假如外判承辦商已盡力但仍未能向員工提供應有的保障（例如未能成功購買足夠的防疫物資），食環署應主動介入支援，使工人的職安健得到保障，以維持街道潔淨服務，協助保持環境衞生及抗疫。

本署的建議

24. 基於以上所述，申訴專員對食環署有以下建議：

(1) 緊密監察在2019年4月1 日或以後招標的街道潔淨服務的質素有否改善，並按
需要適時檢討成效及向政府匯報，以進一步改善有關招標機制；

(2) 與有關政策局研究機制或措施，以糾正外判承辦商服務欠佳的情況。其中可考慮將「服
務欠佳」納入「扣分制」，或借鑑「扣分制」，確立新制度就服務表現欠佳的嚴重事項
扣分，增加阻嚇作用；

(3) 檢討扣減服務月費的機制，並在計算金額方面加入阻嚇元素，使扣減月費的作用並非限
於收回行政成本，以收阻嚇之效，令外判承辦商更積極地提升服務表現；

(4) 檢討評審標書的計分方法，並充分利用用作辨別「過往服務表現」優劣的分數，以加強
「失責通知書」對外判承辦商的阻嚇作用；

(5) 考慮制訂更多鼓勵外判承辦商主動提升其員工服務質素的方案，若有外判承辦商及其員
工的服務超越要求，應作出鼓勵；

(6) 檢討統籌及規管機制，整體監察外判承辦商的服務表現並進行投訴數據分析，以助監察
外判承辦商改善服務表現；

(7) 加強服務質素檢定組於非辦公時間、周末及假日的巡查工作，並因應巡查結果及需要彈
性安排巡查，以更能達到巡查的目的；

(8) 整理和分析巿民／議員／團體等經常投訴街道潔淨服務欠佳的地點及內容等資料，並制訂有關街道潔淨投訴熱點名單及考慮制訂跟進指引，以適時採取跟進行動，加強清潔服
務，並進行恆常監察，直至情況改善；

(9) 持續研究及引入新科技，提升街道潔淨服務的效率；以及

(10) 密切留意疫情及訂定服務合約時未可預計的情況， 並按需要主動介入及提供透徹協助，以保障工人的職安健，以及維持應有的街道清潔服務水平。

申訴專員公署
2020年10月

Executive Summary
Direct Investigation Report

Monitoring of Outsourced Street Cleansing Services by the Food and Environmental Hygiene Department

Introduction

Cleansing services for streets in Hong Kong are mainly the responsibility of the Food and Environmental Hygiene Department ("FEHD"). Since 2000, the Department has been outsourcing street cleansing services to cleansing contractors ("contractors") through tendering and contracting procedures. There have been public views that the process or practice of awarding contracts to the lowest bidder has led to inconsistent and varying service quality, and that FEHD's monitoring of the performance of contractors is inadequate, resulting in frequent piling of rubbish on streets, thereby affecting environmental hygiene. Against this background, this Office initiated this direct investigation to examine the Government's monitoring mechanism for outsourced street cleansing services and its effectiveness, with a view to making recommendations for improvement to the Government where necessary.

Our Findings

2. On FEHD's management of outsourced street cleansing services, including its tendering mechanism, the Demerit Points System ("DPS") and its day-to-day monitoring work, we have the following comments.

Tendering Mechanism for Selecting Contractors

3. FEHD's tendering exercises for street cleansing contracts have all along been conducted in accordance with the Government's procurement regulations and procedures by adopting the "marking

scheme" approved by the Central Tender Board for tender evaluation. Prior to 1 April 2019, the weightings accorded to "price score" and "technical score" under the marking scheme were respectively 70% and 30% of the total score. The 2018 Policy Address initiated an adjustment: for service contracts involving non-skilled employees tendered on or after 1 April 2019, the weightings of "price score" and "technical score" under the marking scheme were modified to become 50%:50%. FEHD then followed suit in its tender evaluation. Between April 2019 and March 2020, a total of 14 street cleansing service contracts were awarded by FEHD, of which 10 (71%), as compared to 40% in the past, were not awarded to the lowest price bidders, indicating a departure from the past when the "lowest bid wins" situation prevailed. Of these 14 service contracts, the winning contractors were ranked either first or second in "technical score" among the bidders.

4. We consider it a positive move by FEHD to adopt the new 50%:50% weighting of "price score" and "technical score" in the tendering exercises for street cleansing service contracts, as it has tackled the problem at source by imposing a more stringent technical requirement. The change has just taken place for about a year, and as at March 2020, only 14 new service contracts have been awarded. We, therefore, consider that FEHD should closely monitor the street cleansing services tendered in or after April 2019 to see whether service quality has improved, conduct timely reviews as necessary and report the findings to the Government with a view to further refining the tendering mechanism. In particular, FEHD should pay constant attention to the welfare of non-skilled workers of contractors, identify any room for improvement and take corresponding action where warranted in order to enhance protection for frontline cleansing workers' well-being, thereby enhancing the services delivered by contractors.

Monitoring Mechanism for Performance of Contractor

DPS and Default Notices of limited deterrent effect

5. FEHD relies heavily on the issuance of various types of

Default Notices ("DNs") in tackling problems associated with poor services of contractors. The DPS is only applicable to "employment-related" defaults and does not cover "poor performance" of contractors.

6. Under the current DPS, FEHD had only issued one DN and given one demerit point to a contractor for "employment-related" defaults in 2018 and 2019. During the 10 years between April 2009 and March 2019, no contractor had accumulated three demerit points over a rolling period of 36 months immediately preceding the month of a tender closing date to cause its disqualification from tendering. This shows that insofar as "employment-related" defaults are concerned, the DPS has been effective in monitoring contractors' compliance with obligations in employment issues. In situations where DNs are ineffective (see paras. 7-11 below), FEHD should consider widening the scope to include "poor performance" in the DPS in order to step up monitoring of the service quality of contractors.

7. Take the street cleansing service contracts tendered in 2019 as examples. The lowest contract price for a two-year service contract awarded by FEHD was $39.72 million and the highest was $158.52 million. The average contract price was $109.71 million. In 2019, FEHD issued a total of 2,162 verbal and written warnings and 1,157 DNs to trigger deduction of monthly service charge for defaults of contractors. The total amount of deduction was about $2.75 million, equivalent to an average deduction of about $81,000 for each of the 34 service contracts in force in 2019.

8. The system of deducting monthly service charge by FEHD has not incorporated any deterrent element. The amount deducted represents only the administrative cost recovered by the Department for supervising the contractor in discharging its contractual duties. It can hardly create sufficient deterrent effect on the contractors in breach of contractual obligations.

9. We are of the view that even though the deduction is not a "fine", the deduction amount should create deterrent effect so that

contractors will be vigilant and take steps to avoid recurrence. In fact, the price of each contract awarded to a contractor ranged from tens of millions to more than a hundred million dollars. In comparison, the deduction in monthly service charge was relatively insignificant and cannot create adequate deterrent effect on contractors with unsatisfactory performance.

10. FEHD stated that the more DNs a contractor has received, the lower its score in “past performance” would be, which may in turn affect its chance of tender award. We have scrutinised the 14 street cleansing service contracts awarded by FEHD between April 2019 and March 2020, and found that the successful tenderers of the 14 service contracts only scored between 0 and 3 in “past performance” (the full score being 7.5 for this item). The variation was only 3 marks. Among them, 6 scored 3 in “past performance” and 2 scored 1.5. The remaining 6 scored 0 and ranked last among the tenderers in this item; yet, they were still awarded the tender eventually. We find that the unfavourable effect of DNs and “past performance” score on contractors was not impactful. An unsatisfactory score in “past performance” does not necessarily cost a contractor a new service contract.

11. We notice that in tender evaluation, FEHD normally would only give a score between 0 and 3 for “past performance”. This indicates that FEHD had not fully utilised the 7.5 marks accorded to the item for distinguishing good from bad “past performance”. This may weaken the deterrent effect that DNs and “past performance” assessment would have on contractors.

<u>Current monitoring mechanism fails to incentivise contractors to improve services rendered by employees</u>

12. Currently, FEHD seeks to ensure compliance of contractual requirements through enforcement action and supervision on services of contracts. Nevertheless, save for encouraging tenderers to include “innovative proposals” in their tenders under the new tendering mechanism effective since 1 April 2019, FEHD’s current monitoring mechanism includes no measures that directly

incentivise contractors to proactively improve services rendered by their employees after obtaining a contract. Under the current mechanism, a contractor's chance of contract award would not be affected so long as it meets the minimum contract requirements on the existing contract and avoid demerit points or DNs from FEHD. The mechanism fails to motivate contractors to improve the services rendered by their employees.

13. We consider that contractors delivering services that just meet contract requirements can only reach the minimum standard of compliance. For continuous improvements in service quality and in recognition of the excellent performance of some contractors and their employees, FEHD should consider setting up an incentive or reward system outside the current enforcement framework so that contractors would have greater motivation to enhance service quality.

Effectiveness of Monitoring Efforts

Lack of regulatory coordination

14. On whether the day-to-day performance of contractors complies with the contract requirements, FEHD relies on the contract management staff of its 19 District Environmental Hygiene Offices ("DEHOs") to conduct inspections, regulatory examinations and take enforcement action on contractors. If non-compliance with contract requirements is found during day-to-day inspections and regulatory examinations, the contract management staff would take enforcement action to issue DNs to contractors concerned and deduct their monthly service charge.

15. We consider that FEHD should monitor the overall performance of individual contractors, identify and recognise contractors with excellent performance to encourage other contractors to follow their examples. It should also implement specific measures to help contractors with substandard performance to improve. However, the system for management and monitoring of the overall performance of individual contractors is

not a coordinated one. The monitoring responsibility is taken up individually by DEHOs. Our investigation found that while the DEHOs have separately maintained data of cases in which contractors have been issued DNs and had their monthly service charge deducted because of poor performance, statistical analysis on such data had not been carried out. Consequently, FEHD has no clear idea as to which contractors have performed relatively less satisfactorily.

Lower ratios of inspections by Quality Assurance Section during non-office hours, weekends and holidays

16. One of the functions of the Central Quality Assurance Section ("QAS") is to monitor contractors' performance in providing mechanical cleansing services. Our investigation found that inspection ratios of the QAS during non-office hours, weekends and holidays were relatively low. Data between 2015 and 2019 show that, of all the inspections conducted by the QAS, 72% to 82% were conducted on weekdays, 18% to 28% were on weekends and holidays; 68% to 76% were conducted during office hours, 24% to 32% were during non-office hours. Many popular spots of tourist attraction and consumption require enhanced cleansing services during the night time, weekends and holidays because of heavy flow of visitors, and contractors would continue to provide cleansing services during non-office hours. We, therefore, hold the view that the QAS should step up its inspections during non-office hours, weekends and holidays.

Failure to make good use of complaint data and compile a list of hotspots of complaints about street cleanliness

17. There are a lot of hotspots of complaints about street cleanliness in the territory and members of the public and Members of the District Councils ("DCs") and Legislative Council ("LegCo") have expressed concerns and made complaints about these locations. Between 2015 and 2019, FEHD had received 56,821 to 69,423 complaints about street cleansing services each year. The number of complaints shows a rising trend.

18. However, FEHD has not drawn up a list of hotspots of complaints about street cleanliness. FEHD explains that the follow-up actions taken in respect of each complaint at various locations and the before-and-after situation of that locations were recorded on its complaint management information system. It will also explore long-term measures to continuously monitor the contractors to ensure improvement in service quality. However, it had not provided us with illustrated examples other than figures of its prosecution actions. We consider that good complaint management is conducive to a department's proper use of resources and service improvement. The details and types of complaints, the locations and times concerned, as well as other relevant data can help the department understand and analyse the problems and eventually identify inadequacies. With regard to street cleansing services, FEHD should make good use of complaints and views received from different channels, grasp relevant information for in-depth analysis so as to understand public concerns and service gaps of contractors. This will facilitate systematic deployment of resources to resolve persistent problems.

19. Our investigation confirmed that FEHD had followed up on daily complaints, kept in touch with the DCs and local groups for handling individual complaints and issues at locations of concern. The Department had also drawn up a list of "illegal refuse deposit blackspots" and installed Internet Protocol cameras at these locations, which had facilitated its efforts in monitoring and combating the problem of illegal deposit of refuse. However, illegal refuse deposit is just one of the problems at environmental hygiene blackspots. Other problems, such as the cleanliness of streets near market stalls, locations where wild pigeons and birds frequent, back alleys of restaurants etc. also constantly attract public concern. We consider that FEHD should make good use of the data entered into its computer system after inspections, combine such data with the information received from outside sources and conduct analysis with a view to compiling a list of hotspots of complaints about street cleanliness for different districts and reviewing the list periodically. It should formulate specific measures and require contractors to

step up cleansing services at these locations constantly. Furthermore, with respect to the list of hotspots of complaints about street cleanliness, FEHD should consider devising guidelines for follow-up actions and require contractors to enhance cleansing services at these locations.

20. We understand that environmental hygiene problems may involve the jurisdiction of other Government departments and require their assistance and collaboration for proper handling. As such, FEHD may refer the problems involved in hotspots of complaints about street cleanliness and update the list from time to time to facilitate more effective management of the hygiene condition at the hotspots.

Continuous Improvement in Service Efficiency of Contractors

21. FEHD has been bringing in new technologies from time to time and adopting mechanisation and automation techniques. For example, it has increased the number of street-washing vehicles and grab lorries, and explored the option of procuring more small mechanical sweepers for continuous improvement in contractors' service efficiency. We consider these measures effective in allowing contractors more room for re-deploying resources, thereby further enhancing their services in the other aspects specified in the contract. For instance, the time and manpower resources thus released can be deployed to focus on improving the cleanliness of environmental hygiene blackspots.

Monitoring of and Support for Contractors in Protecting Frontline Cleansing Workers during the Pandemic

22. It is stated clearly in the relevant legislation and service contracts signed between FEHD and contractors that the contractors, as employers, have a duty to safeguard the occupational health and safety of their frontline cleansing workers. Although street cleansing services have been outsourced to

contractors, FEHD still owns the responsibility to monitor the contractors' compliance with relevant legislation and contract requirements in providing legal and proper protection to their frontline cleansing workers. FEHD should follow up and take enforcement action in a timely manner when a contractor fails to comply with relevant legislation and contract requirements.

23. Concerning the shortage of supply of protective gear during the pandemic in early 2020, we notice that FEHD had gradually increased the number of face masks distributed to contractors between February and May of the year, and taken measures to ensure priority delivery of face masks to their frontline workers. Given the acute shortage of supply of protective gear around that time, which was a well-known fact, it was really not easy for frontline workers to maintain street cleansing services under the situation. FEHD should learn from the experience during the pandemic, proactively intervene and provide support when the contractors have tried their best but still failed to provide their employees with due protection (e.g. failure in procuring sufficient protective gear). This can ensure that the protection of workers' occupational health and safety, such that they can help maintain street cleansing services, keep the environment hygienic and help fight the pandemic.

Recommendations

24. In light of the above, The Ombudsman has made the following recommendations to FEHD:

(1) closely monitor whether the quality of street cleansing services tendered on or after 1 April 2019 has improved, conduct timely reviews of service efficiency as necessary and report the findings to the Government with a view to further refining relevant tendering mechanism;

(2) explore with the relevant policy bureau the mechanism or measures for rectifying the unsatisfactory

performance of contractors. In particular, FEHD may consider including "poor performance" in the DPS, or setting up a new system with reference to DPS under which demerit points may be given to contractors against serious defaults in performance so as to achieve greater deterrent effect;

(3) review the mechanism for deducting monthly service charge. Include a deterrence element in calculating the amount of deduction, so that the effect of the deduction would not be limited to recovering the administrative cost only but also deterrent. Contractors would then be more proactive in enhancing service performance;

(4) review the marking scheme for tender evaluation and utilise fully the scores for distinguishing good from bad "past performance" such that DNs can exert stronger deterrent effect on contractors;

(5) consider formulating more proposals that offer greater motivation to contractors to proactively enhance the service quality of their employees. Encouragement should be given when the performance of contractors and their employees exceeds requirements;

(6) review the regulatory regime to monitor the overall performance of contractors, conduct analysis on complaint data to facilitate the monitoring of contractors in improving performance;

(7) step up the QAS inspections during non-office hours, weekends and holidays. Arrange inspections in a flexible manner in accordance with inspection results and needs, so as to better meet the inspection objective;

(8) compile and analyse information of complaints about poor street cleansing services frequently lodged by

members of the public/the DCs and LegCo/local groups, like details of unsatisfactory performance and locations concerned; draw up a list of hotspots of complaints about street cleanliness to constant monitoring and consider devising guidelines for follow-up such that timely actions can be taken to strengthen cleansing services and improve the situation;

(9) continue to explore and bring in new technologies to enhance the efficiency of street cleansing services; and

(10) keep a close watch on the pandemic and situations unforseeable at the time of drawing up service contracts. Intervene proactively and provide thorough support as needed in order to protect the occupational health and safety of workers and maintain the standard of street cleansing services.

Office of The Ombudsman
October 2020

1

引言

背景

1.1 本港的街道潔淨服務，主要由食物環境衞生署（「食環署」）負責。該署由2000年開始，透過
招標機制，以服務合約形式委聘承辦商（「外判承辦商」），為本港提供街道潔淨服務。目前，由外判承辦商提供的街道潔淨服務佔整體服務大約八成1。外判承辦商主要負責較繁忙的街道，職責包括清掃及清洗街道、清潔公廁及垃圾收集站、清理集水溝、清理廢屑箱等。

1.2 社會上有意見指，外判街道潔淨服務在過去多年都是以「價低者得」的方式批出服務合約，以致服
務質素參差；亦有意見指食環署對外判承辦商的服務表現監管不足，以致不少街道常有垃圾堆積，影響環境衞生。

1.3 保持街道潔淨與市民日常生活息息相關，亦可提升香港作為國際都會的聲譽。由於本港大部分主
要街道的潔淨服務皆由外判承辦商負責，本署遂展開這項主動調查，審研當局監管外判街道潔淨服務的機制和成效，以便在有需要時向政府提出改善建議。

調查過程

1.4 2019年5月10日，本署根據《申訴專員條例》第7(1)(a)(ii)條向食環署展開主
動調查。同月 15日，本署發出新聞稿，邀請公眾提供資料及意見。本署總共收到 18份公眾意見2，當中包括有巿民提供環境衞生欠佳的地點，亦有巿民表達不滿街道潔淨服務表現，更有巿民提出對外判承辦商前線清潔工人的監管及福利保障的意見，以及改善相關監管機制的建議。

1.5 2020年6月30日，本署將調查報告的草擬本送交食環署置評。9月24日、10月
8 日和23日，該署就報告提供資料及置評，本署考慮該署提交的資料及意見後修訂部分內容，並於同年 10月27日完成這份報告。
1.6

1 「外判街道潔淨服務所佔百分比」，是指外判承辦商僱用的街道潔淨工人總數，佔所有街道潔淨工人總數（即外判承辦商員工與食環署員工人數總和）的百分比。
2 18份公眾意見包括：14份書面意見、4份口頭意見。

2

[illegible]

街道潔淨服務的招標機制

2019[illegible]4[illegible]

2.1 食環署街道潔淨服務合約的招標工作，一直是按政府採購規定和程序進行，並以政府中央投標委員會批准的「標準評分表」來評審標書。在評分表中，「價格評分」及「技術評分」分別佔總得分 70%及 30%。此評分比例，由食環署於 2000 年以服務合約形式外判街道潔淨服務開始，沿用至 2019 年 3 月。

2.2 2019 年 4 月前，食環署會按上述「價格評分」及「技術評分」的 70%：30%比例對各投標者進行評分。「技術評分」的評審項目包括：投標者為有關服務合約擬議的執行計劃的質素、擬付予聘用潔淨工人的工資水平、擬為有關潔淨工人設定的每天工作時數上限，以及過往服務表現等。於「價格評分」和「技術評分」取得最高總得分的標書會獲該署接納。以下是兩次招標外判承辦商的評分結果：

表 **1**：食環署招標外判承辦商的評分結果（一）

	價格評分 （佔總評分 **70%**）	技術評分 （佔總評分 **30%**）	總得分 （**100** 分）
投標者 **A***	70.00	22.70	92.70
投標者 **B**	62.61	30.00	92.61
投標者 **C**	65.36	24.55	89.91
投標者 **D**	63.98	25.29	89.27
投標者 **E**	61.11	24.64	85.75
投標者 **F**	60.52	19.81	80.33

*投標者 A 的總得分最高，成功取得服務合約。

表 **2**：食環署招標外判承辦商的評分結果（二）

	價格評分 （佔總評分 **70%**）	技術評分 （佔總評分 **30%**）	總得分 （**100** 分）
投標者 **G***	69.41	30.00	99.41
投標者 **H**	68.15	29.83	97.98
投標者 **I**	70.00	24.85	94.85
投標者 **J**	66.39	27.46	93.85

*投標者 G 技術評分得分最高，而價格評分並非最高，但由於總得分仍然是最高，故成功取得服務合約。

2.3 食環署提供的招標結果顯示，2015 年 4 月至 2019 年 3 月期間（四年）有約四成（即 25 份）的街道潔淨服務合約並非批給在「價格評分」獲最高分（即標價最低）的投標者。

2.4 食環署與外判承辦商的服務合約為期兩年，不設續約條款。在現行的街道潔淨服務合約期滿前，該署會安排公開招標，並會在服務合約完結前約一個月完成公開招標的工作。

2019 □ 4 □□□□□□□□□□

2.5 《2018 年施政報告》指出，勞工及福利局局長成立的跨部門工作小組已完成檢討政府服務合約的非技術員工的待遇和勞工權益，建議增加評審標書的評分制度下的技術比重、增加工資水平作為技術評分準則所佔的比重、改善非技術員工的僱傭福利。 有關招標機制的「價格評分」及「技術評分」 的比例，調整為 50%：50%。上述措施適用於 2019 年 4 月 1 日或以後招標的相關政府服務合約。

2.6 因應《2018 年施政報告》的建議，食環署調整了招標機制中的評分比例，並落實了若干項改

[illegible]

(1) [illegible] 70% [illegible] 50% [illegible] 30% [illegible] 50% [illegible]

(2) [illegible] 8 [illegible] 12.5 [illegible] 50 [illegible]

(3) [illegible] 6.6 [illegible] 7.5 [illegible]

(4) [illegible] 6% [illegible]

(5) [illegible]

(6) [illegible] 150% [illegible]

2.7 [illegible] 2018 [illegible] 10 [illegible] 10 [illegible] 2018 [illegible] 2019 [illegible] 3 [illegible] 31 [illegible] 46 [illegible]

2.8 2019 [illegible] 4 [illegible] 2020 [illegible] 3 [illegible] 14 [illegible] 10 [illegible] 71% [illegible] 14 [illegible]

[illegible] 3 [illegible] 2019 [illegible] 4 [illegible] 2020 [illegible] 3 [illegible]
[illegible] 14 [illegible]

14 [illegible]	[illegible] (□)	[illegible] 50% [illegible] 50% [illegible]			[illegible] 70% [illegible] 30% [illegible]			[illegible] 70% [illegible] 30% [illegible][3]
		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	

[3] [illegible] 70% [illegible] 30% [illegible] 50% [illegible] 50% [illegible] 70% [illegible] 30% [illegible]

		[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	[illegible]	
1.	5	47.40 (3)	50 (1)	1.5 (2)	66.36 (3)	30 (1)	0.9 (2)	[illegible]
2.	5	48.03 (3)	50 (1)	1.5 (2)	67.24 (3)	30 (1)	0.9 (2)	[illegible]
3.	5	46.23 (4)	50 (1)	0 (5)	64.72 (4)	30 (1)	0 (5)	[illegible]
4.	4	42.67 (4)	50 (1)	0 (4)	59.74 (4)	30 (1)	0 (4)	[illegible]
5.	3	45.90 (3)	50 (1)	0 (3)	64.26 (3)	30 (1)	0 (3)	[illegible]
6.	5	46.94 (5)	50 (1)	0 (5)	65.71 (5)	30 (1)	0 (5)	[illegible]
7.	5	47.90 (4)	50 (1)	0 (5)	67.06 (4)	30 (1)	0 (5)	[illegible]
8.	4	50 (1)	43.76 (2)	3 (1)	70 (1)	26.26 (2)	1.8 (1)	[illegible]
9.	3	50 (1)	43.76 (2)	3 (1)	70 (1)	26.26 (2)	1.8 (1)	[illegible]
10.	3	44.68 (3)	50 (1)	0 (3)	62.56 (3)	30 (1)	0 (3)	[illegible]
11.	6	50 (1)	48.17 (2)	3 (1)	70 (1)	28.9 (2)	1.8 (1)	[illegible]
12.	5	50 (1)	50 (1)	3 (1)	70 (1)	30 (1)	1.8 (1)	[illegible]
13.	3	48.66	50 (1)	3 (1)	68.13	30 (1)	1.8 (1)	[illegible]

		(2)			(2)			
14.	3	49.88 (2)	50 (1)	3 (1)	69.83 (2)	30 (1)	1.8 (1)	是

與僱傭責任有關的「扣分制」

2.9 財經事務及庫務局（「財庫局」）於 2004 年推行與僱傭責任有關的「扣分制」。根據該局的財務通告第 4/2006 號，「扣分制」適用於政府各部門招標的服務合約（包括食環署的街道潔淨服務合約）。有關政府部門在外判服務時，必須確保外判承辦商履行以下四方面的僱傭責任，即工資水平、每天工作時數上限、與非技術工人簽訂標準僱傭合約，以及以自動轉帳方式支付工資。

2.10 因應《2018 年施政報告》的建議，財庫局發出了最新的財務通告第 3/2019 號。在修訂後的「扣分制」下，外判承辦商如被發現沒有按服務合約規定履行 以下七方面的僱傭責任，即工資水平、每天工作時數上限、與非技術員工簽訂標準僱傭合約 、以自動轉帳方式支付工資、法定假日薪酬、八號或以上風球下工作可獲發放不少於原本工資的 150%，以及非技術工人可獲發放合約酬金，會被食環署在查明屬實後發出「僱傭失責通知書」，及就每一份通知書扣減一分。食環署與其他政府部門 必須以指定報表每月向政府物流服務署（「物流署」）提供他們在對上一個月有關其外判承辦商被扣分的資料，而有關資料應包括外判承辦商的名稱、合約編號、扣分日期等。物流署會綜合有關資料，每月更新及在供政府部門內部使用的數碼政府合署資料庫作出公布。如有關政府部門接獲外判承辦商就被扣的分數提出上訴，則會在每月報表中作出備註。

2.11 食環署按照上述財務通告公布的「扣分制」，制訂了上訴機制。根據上訴機制，外判承辦商在接獲扣分通知後，可於 14 個曆日內提出上訴。食環署會在收到上訴陳述後五個工作天內成立上訴委員會[4]，並會在其後 30 個曆日內考慮上訴是否得直。在 2015 至 2019 年期間，食環署分別在 2018 及 2019 年各接獲一宗上訴個案，該兩宗上訴個案均未能得直。 假如有上訴個案得直，食環署會通知物流署更新數碼政府合署上的資料。

2.12 如投標者在緊接截標日期所屬月份之前 的 36 個月內，被任何一個或以上部門扣滿三分，其提交的標書在扣滿該三分當日起計的五年內，將不獲任何政府部門考慮。

2.13 2009 年 4 月至 2019 年 3 月（10 年）期間，食環署所聘用負責街道潔淨服務的外判承辦商，沒有一間有被該署或其他政府部門扣滿三分的記錄。在 2019 年 4 月至 2020 年 3 月新批出的街道潔淨服務 14 份服務合約中（第 **2.8** 段），其中只有一個中標者曾在上述 10 年期間被扣分。

---

4 食環署高級總監（服務質素檢定）負責成立上訴委員會，以考慮有關上訴。上訴委員會由助理署長（職系管理及發展）擔任主席，並由另外兩名成員（職級為總監／高級行政主任或以上或同等職級）組成。

3

□□□□□□□
□□□□□□□□□□

監管機制

□□□□□□

3.1 食環署共有 19 個分區環境衞生辦事處（「環衞辦」），每個環衞辦轄下的潔淨及防治蟲鼠組負責管理其所屬分區的街道潔淨服務。除監督街道潔淨服務外，潔淨及防治蟲鼠組的職責亦包括監督防治蟲鼠服務、投訴調查、對違反公眾地方潔淨罪行的人士採取執法行動等。截至 2020 年 3 月，食環署於 19 個分區批出共 34 份街道潔淨服務合約，當中涉及 5 個外判承辦商，生效中的外判街道潔淨服務合約中清潔工人的數目為 7,857 人，管工人數為 717 人。食環署潔淨及防治蟲鼠組負責日常監管外判承辦商 服務表現的管理人員數目為 450 人，包括：高級衞生督察 19 人[5]、衞生督察 57 人、巡察員 24 人及高級管工 350 人。食環署的管理人員會以抽查形式，評估外判承辦商的整體表現。管理人員不會直接監督外判承辦商的每名工人的工作，而會着重實地巡查外判承辦商提供的服務，從而查核外判承辦商的督導能力及其整體的服務表現。

3.2 在 2019 年，食環署批出共 19 份外判街道潔淨服務合約，詳情如下：

表 **4**：食環署在 **2019** 年批出外判街道潔淨服務合約的資料

外判街道潔淨服務合約	
最低合約價錢（元）	3,972 萬
最高合約價錢（元）	1 億 5,852 萬
平約合約價錢（元）	約 1 億 971 萬
所有合約總值（元）	20 億 8,456 萬

[5] 當中有部分高級衞生督察須同時監督由署方人員提供的潔淨服務及區內防治蟲鼠服務。

合約總數（份）	19 （一年期：5 份[6] 兩年期：14 份）

□□□□□□□□

3.3 食環署對管理街道潔淨服務合約的基本原則是「以成效定優劣」。為實踐這個原則，該署在招標街道潔淨服務的文件中，訂明了以服務表現為本的服務規定。

3.4 投標者在成功獲得食環署的服務合約後，須按招標文件中所訂明的合約條款提供服務。合約條款訂明了外判承辦商須提供的服務項目和服務水平，包括：須清潔的街道及設施的範圍、預期的清潔程度，以及如在服務未如理想時，外判承辦 商須作出糾正的時限及責任等。 例如就行人路路面、廢屑箱 、集水溝等不同位置及設施的預期的清潔程度，食環署已在服務合約中訂明成效指標，並附設圖例說明可接受的清潔程度及未如理想的情況。有關外判承辦商須提供的資源，例如車輛數目和種類，以及 人手最低要求，合約條款都作出了規定。在僱傭保障方面，合約條款就 外判承辦商員工的工資水平、工資支付方式、工作時數等訂立了指標。 食環署會根據合約條款所訂的指標，監察外判承辦商的服務表現。

3.5 食環署表示，在 2019 年 4 月 1 日新招標機制實施後，假如投標者提出的創新建議能有效地提升服務或對政府／大眾有正面價值，該投標者在 「技術評分」中可獲得加分。上述措施旨在鼓勵投標者提出創新建議，以改善服務。在該署現行的監管機制下，並沒有措施直接鼓勵或獎勵外判承辦商及其員工在取得服務合約後主動提供優良服務。若該署發現外判承辦商的服務表現未達合約條款的要求、提供服務時有嚴重失責行為、員工有不當行為等，該署會根據合約條款採取執管行動（第 **3.18** 至 **3.29** 段）。該署相信有關執管措施可鼓勵外判承辦商提供優良的服務，以增加其繼續承辦該署服務合約的機會。

3.6 為確保外判承辦商的服務表現達到合約條款的要求，食環署會透過巡查及 執管行動，對外判承辦商作出監管。該署的街道潔淨服務合約管理人員會運用「風險管理」的原則進行抽查，以評估外判承辦商的服務表現。根據「風險管理」的原則，食環署的管理人員在進行巡查時，會就各區不同的情況訂出須特別注意巡查的地點，例如位於人口稠密的地點、旅遊景點、經常發現垃圾的黑點、外判承辦商持續服務欠佳的地點等，並制訂巡查的緩急次序和次數。此外，為減低外判承辦商能預測該署的巡查模式的可能性，該署會不時調整每日巡查的路線和時間，有時會在同一天不同時間巡查外判承辦商在同一地點的街道潔淨服務。各分區會每六個月進行突擊檢查外判承辦商員工的點名處，以點算外判承辦商當值員工的數目。

3.7 如外判承辦商在提供服務時違反服務合約條款，食環署可按現行執管機制向外判承辦商發出口頭警告、書面警告，以及「失責通知書」並扣減服務月費。「失責通知書」分為四類：「與服務表現有關的失責通知書」、「嚴重失責通知書」、「不當行為失責通知書」及「僱傭失責通知書」。詳情見下文 第 **3.20** 至 **3.25** 段。若違規情況嚴重，外判承辦商有可能會被終止服務合約。有關巡查及執管的工作主要由 19 個

6 食環署在 2019 年批出的外判街道潔淨服務合約中有 5 份為期一年，為 一次性的過渡安排，以盡快按行政長官在 2018 年的施政報告宣布的新條款重新招標，改善非技術員工的僱傭福利。

分區的環衞辦及該署的服務質素檢定組負責。

環衞辦的巡查和監督檢查

3.8 食環署環衞辦會按「風險管理」原則，以抽查形式評估外判承辦商的服務表現。下文第3.9至
3.12 段說明環衞辦各級職員的巡查工作及巡查頻次。

3.9 高級管工負責日常的巡查工作，在每個工作天巡查其管轄範圍內不少於 10%的街道，並每
10個工作天徹底巡查其整個管轄範圍的所有街道最少一次。高級管工在每天執行的合約管理工作中，均會抽樣巡查街道的潔淨情況，並透過手機應用程式，將巡查結果輸入中央電腦系統。高級管工亦負責處理對街道潔淨的投訴。

3.10 食環署在2018年增設了巡察員職位。巡察員負責協助高級衞生督察管理區內的潔淨服務合約、
制訂工作和行動細節及訂定與潔淨服務有關的監管計劃。巡察員會因應高級衞生督察的指示，每星期最少一次就區內的街道潔淨事宜作主題性巡查，以查核區內外判承辦商及高級管工的工作表現。巡察員會考慮所有因素，包括當前社會關注的議題，以及投訴所涉及的事項，編訂巡查路線。巡察員亦會向高級管工作出指導。巡察員代表高級衞生督察策劃及督導外判承辦商，負責補漏拾遺，但並非取代高級管工對外判承辦商的日常巡查工作。巡察員的巡查工作是按實際運作需要而定，因此沒有固定的巡查頻次。

3.11 衞生督察負責督導屬下的高級管工的工作及根據有關潔淨服務合約所列的條款和條件，監察外判
承辦商的表現。衞生督察一般每周進行最少一至兩次監督檢查，每次須檢查一個潔淨小區

7 的潔淨服務，並須在
六個星期內檢查其整個管轄範圍的地方最少一次。

3.12 高級衞生督察負責區內潔淨組的整體管理工作，包括策劃、組織、統籌、監督、評估等工作。高
級衞生督察一般每兩周進行最少一次監督檢查，每次須檢查兩個潔淨小區，並在三個月內檢查區內所有地方最少一次。高級衞生督察及衞生督察的聯合檢查會視為一次檢查。

3.13 以荃灣區環衞辦為例，該區的負責日常監管外判承辦商服務表現的管理人員有一名高級衞生督察、
三名衞生督察、一名巡察員、15名高級管工，總共20人。荃灣區外判承辦商的管工及街道潔淨服務清潔工人的數目分別為21 名及322名，總共343人。本署調查期間，要求食環署提供2019年 1 至 6月期間，荃灣區的管理人員實際巡查的記錄，詳情如下：

7 食環署將每個分區的街道劃分為12個潔淨小區，以便有系統地進行巡查。
10

[illegible] 5 [illegible] 2019 [illegible] 1 [illegible] 6 [illegible]
[illegible]

[illegible] [illegible] [illegible] [illegible]	[illegible]	[illegible] [illegible] 2019 [illegible] 1 [illegible] 6 [illegible]
[illegible] [illegible] 12 [illegible]*	[illegible] 10% [illegible] 10 [illegible] 1 [illegible]	2019 [illegible] 1 [illegible] 258 [illegible] 2019 [illegible] 2 [illegible] 236 [illegible] 2019 [illegible] 3 [illegible] 255 [illegible] 2019 [illegible] 4 [illegible] 271 [illegible] 2019 [illegible] 5 [illegible] 284 [illegible] 2019 [illegible] 6 [illegible] 270 [illegible]
[illegible] [illegible] 3 [illegible]	[illegible] 1 [illegible] 6 [illegible] 1 [illegible]	2019 [illegible] 1 [illegible] 17 [illegible] 2019 [illegible] 2 [illegible] 16 [illegible] 2019 [illegible] 3 [illegible] 17 [illegible] 2019 [illegible] 4 [illegible] 18 [illegible] 2019 [illegible] 5 [illegible] 18 [illegible] 2019 [illegible] 6 [illegible] 20 [illegible]
[illegible] [illegible] 1 [illegible]	[illegible] 1 [illegible] 3 [illegible] 1 [illegible]	2019 [illegible] 1 [illegible] 5 [illegible] 2019 [illegible] 2 [illegible] 7 [illegible] 2019 [illegible] 3 [illegible] 8 [illegible] 2019 [illegible] 4 [illegible] 6 [illegible] 2019 [illegible] 5 [illegible] 6 [illegible] 2019 [illegible] 6 [illegible] 6 [illegible]

* [illegible] 15 [illegible] 12 [illegible] 3 [illegible]

3.14 2020 年 5 月 20 日，本署派員實地視察食環署荃灣區環衞辦管理人員日常的巡查工作。管理人員在巡查時，會抽樣巡查街道的潔淨情況，並使用手機應用程式記錄有關檢查結果及跟進情況，以及將有關資料及記錄上載中央電腦系統。荃灣區環衞辦表示，若巡查發現外判承辦商服務質素欠佳，例如：外判承辦商清潔工人在上班時間睡覺、 機動掃街車輛沒有按既定時間及地點提供服務等，管理人員會向外判承辦商發出各類「失責通知書」，並扣減服務月費（第 **3.20** 段）。本署並檢視了部分由荃灣區環衞辦發出的各類「失責通知書」。

□□□□□□□□□□□

3.15 食環署服務質素檢定組在 2000 年 10 月成立。該組分設行動小組及中央調查隊，行動小組共有 3 名高級衞生督察及 7 名衞生督察，中央調查隊則有 1 名高級衞生督察及 4 名衞生督察。行動小組會就機動潔淨服務（包括由外判承辦商及食環署提供的機動潔淨服務），如洗街車、卸斗貨車、機動掃街車、吸渠車、抓斗貨車等進行突擊規管巡查，以監察外判承辦商及食環署員工就機動潔淨服務的表現。行動小組亦會進行兩年一次的專題巡查。專題巡查涵蓋食環署不同組別的服務，包括潔淨服務、防治蟲鼠服務及街市管理。就涉及由外判承辦商提供街道潔淨服務的專題巡查，會由負責相關外判街道潔淨服務小區的高級管工陪同進行。專題巡查目的是表揚工作表現卓越的署內督導人員（包括高級管工及衞生督察等）及分享其良好管理經驗及工作心得。服務質素檢定組於巡查中若發現外判承辦商 或食環署員工可能涉及失責行為，會轉介予相關分區環衞辦跟進。該組不會直接向外判承辦商發出「失責通知書」。

3.16 此外，服務質素檢定組的中央調查隊會抽查[8]外判承辦商支付非技術工人每月工資的月報表、員工出勤記錄、自動轉帳支付工資記錄、強積金供款記錄、外判承辦商與非技術工人簽訂的標準僱傭合約，以及會見非技術工人，以檢查外判承辦商有否違反僱傭規定的情況，以保障工人的權益。中央調查隊 設有投訴熱線，負責調查所有有關外判承辦商「僱傭失責」事項的投訴。該組巡查及投訴處理的數據如下：

表 **6**：服務質素檢定組由 **2015** 至 **2019** 年的巡查及投訴處理數據

	2015 年	**2016** 年	**2017** 年	**2018** 年	**2019** 年
有效服務　　合約數目	28	30	32	34	34
(i) 平日 **(a)+(b)**	234 (72%)	190 (80%)	219 (82%)	239 (77%)	232 (73%)
(a) 辦公時間	175 (75%)	130 (68%)	153 (70%)	182 (76%)	158 (68%)
(b) 非辦公時間	59 (25%)	60 (32%)	66 (30%)	57 (24%)	74 (32%)
(ii) 週末及假日	91 (28%)	49 (20%)	48 (18%)	70 (23%)	84 (27%)

[8] 中央調查隊會定期向所有以僱用非技術工人為主的外判承辦商進行抽查，有關抽查的工作會在每份服務合約展開後三個月內、及後的每一年及約滿前三個月內進行。

總次數 **(i)+(ii)**	325	239	267	309	316
平均次數 （總次數 ÷ 有效服務合約數目）（約至個位數）	12	8	8	9	9
接獲有關「僱傭失責」事項的投訴（宗）	13	4	7	11	4
投訴成立	0	0	0	1	0
投訴不成立	13	4	7	10	4

3.17 服務質素檢定組之行動小組進行的巡查，主要集中在街道潔淨服務中的機動潔淨服務，包括由外判承辦商及食環署提供的服務（第 **3.15** 段），如洗街車、卸斗貨車、機動掃街車、吸渠車、抓斗貨車等。表 **6** 的巡查數據只包括服務質素檢定組行動小組就 街道潔淨服務外判承辦商提供的機動潔淨服務而 進行的巡查。該組在巡查時，若發現外判承辦商或食環署員工有不妥善之處，會轉介予相關分區環衞辦跟進調查。除 機動潔淨服務外，外判承辦商提供的其他潔淨服務由分區環衞辦負責監管。

執管行動

3.18 就環衞辦的巡查及服務質素檢定組的巡查，若發現外判承辦商的服務質素不符合 在服務合約中訂明成效指標（第 **3.4** 段），或違反「僱傭失責」事 項，環衞辦可採取執管行動，包括發出口頭警告、書面警告、「失責通知書」並扣減服務月費。有關事例如下：

□□□□□□□□□

3.19 環衞辦向外判承辦商發出口頭警告及書面警告的事例：

表 **7**：食環署發出口頭警告及書面警告的事例

口頭警告	廢屑箱滿溢及其毗鄰的地面有垃圾。外判承辦商須在 45 分鐘內完成清倒廢屑箱及清理毗鄰的地面。
書面警告	抓斗車於廢物收集過程中產生過量噪音。外判承辦商須立刻糾正。

□□□□□□□□□□□□□□

3.20 根據食環署與外判承辦商的服務合約條款，若外判承辦商在提供指定服務時未能遵守或違反服務
合約的任何條款規定，該署可發出「與服務表現有關的失責通知書」。若外判承辦商涉及嚴重失責行為，該署可發出「嚴重失責通知書」。此外，若外判承辦商的僱員在提供指定服務時作出不當行為，該署可發出「不當行為失責通知書」。食環署可就上述三類「失責通知書」向外判承辦商扣減服務月費。上述三類「失責通知書」涉及的失責事項，均非「扣分制」（第2.9至2.10段）下可扣分的「僱傭失責」事項。

3.21 至於「僱傭失責」事項，是指外判承辦商沒有按服務合約的規定履行僱傭責任。食環署可向外判
承辦商發出「僱傭失責通知書」並扣減服務月費，以及根據「扣分制」就每一份通知書扣減一分（第2.10 段）。

3.22 在發出「失責通知書」後，食環署會向外判承辦商扣減服務月費，金額相等於政府執行該條款規
定而引致的實際行政費用，作為算定損害賠償。行政費用涉及：調查違規情況和作出跟進巡查、與外判承辦商督導人員聯絡、向高層人員報告及製備有關文件、擬備和送遞「失責通知書」，以及覆核或覆查個案的管理工作和採取改善措施。

3.23 各類「失責通知書」固定的算定損害賠償金額，已在服務合約訂明。食環署會每年按所有執行該
條款的政府人員薪酬及行政費用作調整，無須就發出每一份「失責通知書」所招致的行政費用去計算個別的金額。截至2020年3月，食環署可按服務合約條款向外判承辦商扣減服務月費的金額為 1,010元至 8,384元。

3.24 食環署表示，根據服務合約條款，該署向外判承辦商扣減服務月費，並非「罰款」。該款項是源
於外判承辦商未能履行服務合約所訂的職責，導致食環署須就有關失責行為進行的調查、發出「失責通知書」所需執行的工作及由不同職級員工督導其完成有關工作而產生的相關行政費用。

3.25 食環署向外判承辦商發出各類「失責通知書」的四宗事例如下：

[illegible] 8 [illegible]

[illegible]	[illegible]
[illegible] [illegible]	[illegible] [illegible] (nested table below)
[illegible] [illegible]	[illegible] 5,153 [illegible]
[illegible] [illegible]	[illegible] 1,010 [illegible]

Nested table (inside the first body row, right-hand column):

[illegible]	[illegible]
1 [illegible] 10 [illegible]	2,581 [illegible]
11 [illegible] 20 [illegible]	3,212 [illegible]
21 [illegible]	5,153 [illegible]

「僱傭失責通知書」（可被扣分）	外判承辦商向員工短付工資。食環署可向外判承辦商發出「僱傭失責通知書」，並依服務合約扣除指定的服務月費，費用為 8,384 元。此外，食環署根據「扣分制」向該外判承辦商扣減一分。

3.26 食環署表示，外判承辦商獲發「失責通知書」的數目，可影響該外判承辦商日後再投標政府（包括食環署）服務合約的機會。在 2019 年 4 月 1 日或以後進行招標的街道潔淨服務合約，食環署採用「價格評分」及「技術評分」均為 50%的比例進行招標（第 **2.5** 段）。其中，「技術評分」佔總分 50 分[9]，投標者「過往服務表現」一項在「技術評分」中佔總分 7.5 分[10]。各類「失責通知書」所扣減服務月費的金額反映失責事項的嚴重性。該署指出，投標者在過往獲發的「失責通知書」數目愈多，該投標者在「過往服務表現」一項所得的分數便會愈低，有可能影響其在投標中再次獲得服務合約的機會。實際上有外判承辦商因「過往服務表現」欠佳，結果未能中標，例如在 2019 年 4 月至 2020 年 3 月批出的 14 份服務合約（表 **3**）中，第 8，9 及 13 項招標排名第二的投標者，都是因為「過往服務表現」得分比排名第一的中標者的得分為低，結果未能取得服務合約。食環署重申，該署向外判承辦商發出「失責通知書」對後者能產生一定程度的阻嚇作用。

□□□□

3.27 由 2015 至 2019 年，食環署對外判承辦商的執管數據如下:

9 「價格評分」的總分亦為 50 分。

10 除「過往服務表現」外，「技術評分」的「其他評審項目」包括：投標者為有關服務合約擬議的執行計劃的質素、擬付予聘用潔淨工人的工資水平、擬為有關潔淨工人設定的每天工作時數上限等，佔總分 42.5 分。

表 **9**：由 **2015** 至 **2019** 年食環署對外判承辦商的執管數據

	執管行動	**2015** 年	**2016** 年	**2017** 年	**2018** 年	**2019** 年
(a)	有效服務合約的數目	28	30	32	34	34
(b)	口頭警告	2,030	2,624	1,990	2,567	2,105
(c)	書面警告	122	84	74	81	57
(d)	「與服務表現有關的失責通知書」	328	208	309	441	394
(e)	「嚴重失責通知書」	180	95	124	180	168
(f)	「不當行為失責通知書」	510	487	480	619	594
(g)	「僱傭失責通知書」	0	0	0	1	1
(h)	扣減服務月費宗數 **(h)=(d)+(e)+(f)+(g)**	1,018	790	913	1,241	1,157
(i)	扣減服務月費總金額（萬元）（平均每份合約：**(i)**／**(a)**）	202（7.2）	131（4.4）	183（5.7）	295（8.7）	275（8.1）
(j)	終止服務合約	0	0	0	0	0

3.28 表 **9** 顯示，2015 至 2019 年期間，食環署向外判承辦商發出的口頭警告和書面警告每年約有逾 2,000 宗（表 **9**，**(b)** 及 **(c)** 項），扣減服務月費的宗數則介乎 790 至 1,241 宗（表 **9**，**(h)** 項）。該些數據反映，外判承辦商的服務不符合合約條款的要求，甚至因失責事項被食環署發出各類的「失責通知書」並扣減服務月費的情況時有發生。然而，每份服務合約被扣減服務月費的金額平均只是介乎 4.4 至 8.7 萬元）（表 **9**，**(i)** 項）。另外，由 2015 至 2019 年，並沒有外判承辦商因服務欠佳而被食環署終止服務合約。

3.29 食環署表示，倘發現外判承辦商違反合約條款，除發出「失責通知書」並扣減服務月費外，外判承辦商必須按失責事項性質立即或根據服務合約訂明的時限內糾正有關事項，食環署會查核以確保外判承辦商完成修正。該署向外判承辦商發出「失責通知書」的數目，將會直接影響其未來標書的中標機會（第 **3.26** 段）。各環衞辦有備存當區外判承辦商被發「失責通知書」並扣減服務月費的數據，但該署未有就有關資料和數據作通盤統計和分析，以分辨哪些外判承辦商的整體表現較佳，哪些較遜色。

4

街道潔淨

投訴數據及監察名單

街道潔淨投訴熱點

4.1 就本港不同地方，包括一些鄰近街巿檔戶的街道、有野鴿野鳥出現的地點、食肆後巷、工商業繁
忙地區等，不時有不少巿民和議員關注環境衞生事宜，甚至經常向食環署作出舉報和投訴，要求加強清潔。有關街道以下統稱「街道潔淨投訴熱點」。

4.2 食環署表示，該署每日均透過不同渠道，包括政黨、議員、地區人士、傳媒、1823、公眾或
其他政府部門，接獲有關環境衞生的投訴、轉介或建議。該署主要考慮有關事項及事涉地點對環境衞生的影響程度來調配人手及資源處理，例如調派流動清潔隊及專責執法小隊，以改善環境衞生。該署如發現環境衞生問題屬其他部門的職權範圍，會主動轉介相關部門跟進。舉例而言，倘巡查公眾後巷時發現有路面不平引致積水及大廈外牆污水渠管爆裂，該署巡查人員會分別轉介路政署及屋宇署跟進；倘有關投訴屬違例棄置的建築廢料，則會轉介路政署及環保署跟進。

4.3 為持續改善各區的街道潔淨服務，政府於2015年推行「全城清潔」運動後，訂立與區議會
18區環境及衞生事務委員會每半年舉行一次定期會面的機制，由食物及衞生局主持，聽取議員對政府的環境衞生措施和監察工作的意見，以便更有效協調、處理本港的整體環境衞生事宜。

4.4 據食環署了解，個別政黨、區議會或其他組織曾就各自需要，自行建立有關環境衞生黑點名單，
並按其性質向相關的決策局及政府部門提出意見。但該署並沒有就那些街道潔淨投訴熱點制訂名單。

「非法棄置垃圾黑點」

4.5 由2018年起，食環署根據每個分區個别地點的每天棄置垃圾量、過往投訴及執法數字等，制
訂了一份「非法棄置垃圾黑點」名單。經諮詢區議會後，該署在「非法棄置垃圾黑點」安裝網絡攝錄機，以打擊非法棄置垃圾的行為。截至2020年6月，已安裝網絡攝錄機的「非法棄置垃圾黑點」有 175個，

18

有關地點載於食環署網頁[11]。該署在「非法棄置垃圾黑點」安裝網絡攝錄機，透過錄像所搜集的資料對用作棄置垃圾的車輛的登記車主作出檢控，以及辨識有關違規行為的時間、模式等，以策劃更有效的執法行動。若個別「非法棄置垃圾黑點」的情況在安裝攝錄機後有改善，食環署會調動攝錄機到其他地點安裝，並計劃循序漸進地增加安裝地點至超過 300 個。

4.6 除安裝網絡攝錄機外，該署設立了專責執法小隊，負責加強對違反公眾地方潔淨罪行的人士採取執法行動。該署持續透過加強執法工作和傳遞環境衞生信息、派發單張和警告告示，提醒市民保持街道清潔和正確處置垃圾，以改善社區的環境衞生。此外，該署不時在諮詢各區議會後，延長垃圾站的開放時間，以應付市民在午夜或清晨時分棄置垃圾的服務需求。

4.7 食環署表示，該署經常就處理各分區「非法棄置垃圾黑點」進行檢討，以改善個別地點經常被人棄置垃圾，特別在午夜或清晨時分，所引致的環境衞生問題。該署一直透過不同渠道接收市民關注環境衞生的投訴，包括衞生情況欠佳地點的投訴。該署會進行調查，並調整街道潔淨工作的次數及加強執法，以減除妨擾事故。

[11] 食環署網頁公布的非法棄置垃圾黑點名單：https://www.fehd.gov.hk/tc_chi/pleasant_environment/cleansing/list_of_ipcam.pdf

投訴數據

4.8 2015 至 2019 年，食環署接獲有關街道潔淨的投訴的數據如下：

表 **10**：由 **2015** 至 **2019** 年

食環署接獲有關街道潔淨的投訴的數據

年份	2015	2016	2017	2018	2019
投訴總數（宗）	56,821	63,785	66,046	62,834	69,423
發出定額罰款通知書總數（份）	36,181	41,572	51,708	57,277	55,576

4.9 本署調查期間，曾要求食環署提供上述投訴的內容歸類 及投訴數字，例如：垃圾堆積、廢屑箱滿溢、外判承辦商職員行為不當等投訴內容分類及宗數。該署表示，表 **10** 的投訴數據包括外判承辦商及該署直接負責的街道潔淨服務的所有投訴，該署並沒有備存外判承辦商負責的街道潔淨服務的投訴分項數字，亦沒有備存投訴內容的分類，以及投訴成立或不成立的個案數據。本署亦曾要求食環署選出該署接獲投訴最多的三個地點，說明該署實際採取了甚麼跟進工作，以及成效如何。該署表示， 並沒有備存個別地點的投訴分項資料，因此未能確定接獲最多投訴是哪些地點。食環署進一步解釋，現行投訴管理資訊系統有儲存投訴資料供各分區環衞辦分析及採取相應行動。

4.10 本署揀選了三條位於荃灣的繁忙街道（包括：路得圍、川龍街及沙咀道），要求食環署提供有關該署就上述街道於 2019 年 4 月至 2020 年 3 月期間接獲的投訴數據、該署就投訴採取的跟進行動、跟進行動前後的情況，以及該署有何持續措施長時間監察外判承辦商作出改善。該署表示，經翻查荃灣區環衞辦的記錄，涉及路德圍、川龍街及沙咀道街道潔淨問題的投訴主要可分為公 眾地方堆積垃圾及隨地亂拋垃圾兩大類。有關投訴及檢控數據如下：

表 **11**：由 **2019** 至 **4** 月至 **2020** 年 **3** 月

食環署接獲於荃灣路德圍、川龍街及沙咀道

的投訴及檢控數據

地點	投訴（宗）		檢控（次）
	公眾地方堆積垃圾	隨地亂拋垃圾	
路德圍	18	2	48
川龍街	30	5	38
沙咀道	64	19	65

4.11 食環署表示，在接獲投訴後會到投訴地點進行視察，如有需要會向投訴人要求提供進一步資料。如個案涉及其他部門，該署會作出轉介。在處理街道潔淨的投訴時，食環署會因應事涉地點對環境衞生的影響程度來調配人手及資源，加強對街道清潔的巡查工作、突擊視察外判承辦商員工的工作表現、調整街道清潔的次數等。至於有關針對非法棄置垃圾的投訴，除了加強清掃及張貼警告宣傳品外，該署亦會派遣執法人員在慣常出現違規行為的時間，到相關地點進行調查及搜集資料，並在有需要時採取執法行動。該署續稱，有就各地點的每宗投訴個案所採取的跟進行動及跟進行動前後的情況記錄在其投訴管理資訊系統內，也有探討有何持續措施長時間監察外判承辦商作出改善，但除檢控數字外，未有向本署提供所述情況的示例。

4.12

5

□□□□□□□□□□□□□□□□□□□□
□□□□□□□□□□□□□□□

街道潔淨服務的加強措施

5.1 食環署表示，為有效加強監管外判承辦商的街道潔淨服務，以及提高外判承辦商員工的職安健標準，該署在近年推行以下主要措施，包括應用更多新科技和自動化技術，以改善街道潔淨服務。

□□□□□□

5.2 由 2016 年起，食環署在各分區共增設了六個衞生總督察、15 個高級衞生督察、24 個巡察員和 68 個高級管工職位，以加強管理及督導分區的街道潔淨服務工作。此外，該署於 2018 年 11 月在該署三個行動科（每個行動科負責督導五至八個環衞辦）增設共三個高級衞生督察職位（高級衞生督察（特別巡查）），以專案形式進行巡查各分區的潔淨服務和設施，加強對各分區外判承辦商服務的監管。例如：高級衞生督察（特別巡查）在 2020 年 4 至 5 月期間進行的「專案形式」巡查，到各分區外判承辦商點名處突擊檢查口罩分發情況，以確保外判承辦商按該署指引分發由政府提供的口罩。新增設的三個高級衞生督察職位主要負責加強突擊巡查各分區的潔淨服務和設施，以確保各分區於整體工作執行及表現上，落實該署所制訂的政策方向及要求。跟服務質素檢定組的專題巡查不同，高級衞生督察（特別巡查）所進行的「專案形式」巡查針對特定潔淨服務範疇而進行，其工作屬跨分區巡查，而不是局限於個別分區，以有效統一該署對街道潔淨服務表現要求的基準。高級衞生督察（特別巡查）會將巡查結果、報告及建議轉交有關分區，以提升潔淨服務水平。

□□□□□□□

5.3 2018 年 3 月，食環署在深水埗區首次引入配備高壓熱水泵及高速清洗盤的小型洗街車作試驗，其清洗效能及效率均表現理想。同年 12 月起，該署在各分區引入此配備的小型洗街車，並在新招標街道潔淨服務合約時，加入條款要求外判承辦商提供有關配備的小型洗街車，以加強清洗街道的效率。

小型洗街車的圖片（資料來源：食環署）

增加抓斗車

5.4 為加快清理棄置於街道上的大型廢物和加強廢物收集服務，食環署在街道潔淨服務合約中要求外
判承辦商增加抓斗車的服務，總數由2018年每日32架，增加至2019年每日49架，增幅達 53%。外判承辦商每天都會使用抓斗車清理大型廢物。

抓斗車的圖片（資料來源：食環署）

由外判承辦商提供專責隊伍

5.5 由2017年7月，食環署在街道潔淨服務合約中加入新條款，要求外判承辦商提供專責隊伍
及工作車輛，以更有效清理行車路中央分隔欄及路旁草坪的垃圾，避免清潔工人進入行車路清掃街道引致危險。

加強監控外判承辦商的清潔車輛

5.6 由2018年5月起，食環署開始在街道潔淨服務合約中加入條款，要求外判承辦商在清潔用
的機動車輛上安裝「車載電子車輛監控系統」，並連接至外判承辦商提供的相關電腦系統或設施，供該署人員監察車輛在運作時的地理位置和時間，以加強監察外判承辦商的服務表現。

□□□□□□□□□□□□

5.7 在 2017 年 4 月及 2018 年 12 月，食環署分別在大埔大美督和元朗東頭工業區試行採用小型機動掃街車[12]，進行街道清掃。小型機動掃街車能節省外判清潔員工清除路旁堆積垃圾的時間，提升清掃效率。然而，小型機動掃街車只適合在交通流量低的道路使用。食環署正與運輸署研究，在其他道路使用小型機動掃街車的可行性。

小型機動掃街車的圖片（資料來源：食環署）

在疫情期間向外判承辦商及清潔工人提供的支援

5.8 食環署的街道潔淨服務合約訂明，外判承辦商須按服務合約承擔購買裝備費用及向清潔工人發放工作所需的裝備和物品，包括「特別防護衣物」。「特別防護衣物」是指用作保護人體免受沾污或傷害的衣物，包括頭盔、護眼罩、面罩、口罩、膠手套、圍裙、衣服、鞋及保護罩。

5.9 服務合約亦訂明，外判承辦商必須遵守所有與履行服務合約有關的法例，包括《職業安全及健康條例》（第 509 章）及其附屬法例，並須為僱員提供足夠及合適的個人防護裝備、安全培訓、合適的工作安排等。違反有關法例的外判承辦商，可被相關部門檢控。

5.10 食環署環衞辦的高級管工在日常巡查中，會查核外判承辦商有否妥善遵從服務合約條款及相關法例的規定，向僱員提供足夠及合適的裝備及物品，例如制服、個人防護裝備、潔淨工具、飲用水等。該署表示，不時提醒外判承辦商注意員工安全及職安健安排，尤其在 2019 冠狀病毒病疫情期間須注意及遵循衞生防護中心等政府當局發出的相關建議及措施。該署曾在 2020 年 1 月 24 日及 7 月 21 日發信提醒外判承辦商就 2019 冠狀病毒病疫情而須特別注意的事項及遵守衞生防護中心的健康建議。

5.11 就 2019 冠狀病毒病疫情，食環署曾接獲議員、工會及關注團體向該署反映外判承辦商僱用的工人欠缺防護裝備的投訴。然而，根據食環署的記錄，在 2020 年 1 至 6 月，該署未曾接獲有外判承辦商僱用的工人向該署投訴欠缺防護裝備，亦未有出現因疫情而影響外判街道潔淨服務的情況。

[12] 小型機動掃街車由外判承辦商運作，在外判承辦商所負責的街道潔淨服務範圍進行清掃服務。

5.12 [illegible] 2020 [illegible] 2 [illegible] 8 [illegible] 70 [illegible] CSI [illegible]

5.13 [illegible] 2020 [illegible] 2 [illegible] 70 [illegible] CSI [illegible] 2020 [illegible] 2 [illegible] 5 [illegible] CSI [illegible]

[illegible] 12 [illegible] 2020 [illegible] 2 [illegible] 5 [illegible] CSI [illegible]

	2020 [illegible]			
	2 [illegible]	**3 [illegible]**	**4 [illegible]**	**5 [illegible]**
[illegible] CSI [illegible]@ [illegible]	131,798	295,510	397,957	565,888

@ [illegible]

5.14 [illegible] 2020 [illegible] 2 [illegible] 17 [illegible] 2020 [illegible] 4 [illegible] 2 [illegible] 2020 [illegible] 5 [illegible] 16 [illegible] 2020 [illegible] 7 [illegible] 30 [illegible]

5.15 [illegible] 3 [illegible] 3 [illegible] 7 [illegible]

5.16 [illegible]

6

本署的評論和建議

本署的評論

6.1 食環署是依據政府監管外判承辦商的模式對外判街道潔淨服務的承辦商進行監管，當中包括按政
府的招標機制甄選外判承辦商，與中標的外判承辦商簽訂服務合約，就外判承辦商違反服務合約向外判承辦商發出口頭警告、書面警告及各類的「失責通知書」及扣減服務月費，以及按「扣分制」對違反「僱傭失責」事項的外判承辦商進行扣分。

6.2 就食環署對外判街道潔淨服務的監管，當中涉及政府的招標機制、「扣分制」及食環署的日常監
管工作，本署有以下評論。

有關揀選外判承辦商的招標機制

6.3 街道潔淨服務合約的招標工作一直是按政府採購規定和程序進行，並以政府中央投標委員會批准
的「標準評分表」來評審標書。2019年4月 1 日前，在評分表中，「價格評分」及「技術評分」分別佔總得分70%及30%（第2.1段）。在招標過程中，投標者所提交的技術建議書及費用建議書，須分別放進不同的信封內密封。食環署會先開啟技術建議書。若投標者的「技術評分」合格，才會考慮其費用建議書。雖然如此，評分機制內的評分比例，較着重「價格評分」，而「技術評分」的比重則較輕。

6.4 根據《2018年施政報告》，就2019年4月 1 日或以後招標並涉及非技術員工的服務
合約，招標機制的「價格評分」及「技術評分」的比例已調整為 50%：50%（第2.5段），食環署的街道潔淨服務招標機制亦跟隨採用此新比例進行招標。資料顯示，由2019年4月至2020年3月，食環署共批出14份街道潔淨服務合約，當中有10份（71%）服務合約並非批給標價最低的投標者（第 2.8段）。相比起以往有約四成的街道潔淨服務合約並非批給標價最低的投標者（第2.3段），「價低者得」的情況已有所改變。表3的資料顯示，在新招標機制下批出的 14份服務合約中，有 11 份服務合約批出給「技術評分」排名第一的投標者（表3，第1至7、第10和12至 14項），有3份批出給排名第二的投標者（表3，第8，9，11項）。有4份服務合約批出給「價格評分」排名第一的投標者（表3，第8，9，11及 12項）。另外，有4份服務合約批出給「價格評分」排名最低的投標者（表3，第4至6及 10項），其「技術評分」皆是排名第一。綜合上述 14份服務合約的數據，在新招標機制實施後，成功獲批服務合約的外判承辦商，其「技術評分」皆排名第一或第二。

6.5 食環署改用「價格評分」及「技術評分」50%：50%的比例為街道潔淨服務合約進行招標，
從源頭入手提高對外判承辦商的技術要求，做法正面。然而，有關改動只有一年多時間，而截至2020年 3月所批出的新服務合約只有 14份（第2.8段），本署認為，食環署應緊密監察在2019年4月或以後招標的街道潔淨服務，以查證質素有否提升，並按需要適時檢討成效及向政府當局作出匯報，以進一步改善有關招標機制。其中，該署應不時留意外判承辦商對非技術工人的福利保障是否仍有改善空間，以改善對前線清潔工人的福利保障，並藉此達致優化外判承辦商的服務。

有關對外判承辦商服務表現的監管機制

「扣分制」及「失責通知書」未能發揮阻嚇作用

6.6 食環署主要依靠發出各類「失責通知書」，處理外判承辦商服務欠佳的情況（第3.20段）。
「扣分制」只適用於「僱傭失責」事項，對外判承辦商「服務欠佳」等問題都不適用（第2.9至2.10 段）。

6.7 在現行「扣分制」下，食環署只有在2018及2019年各一次向外判承辦商發出「僱傭失
責通知書」並扣減一分（表9，(g)項）。而在2009年4月至2019年3月（10年）期間，並沒有外判承辦商在緊接截標日期所屬月份之前的36個月內被任何一個或以上部門扣滿三分，因此其提交的標書在扣滿該三分當日起計的五年內不獲任何政府部門考慮的記錄（第2.13段）。上述情況反映「扣分制」於「僱傭失責」事項方面，對監察外判承辦商遵守僱傭保障的責任能發揮功效。本署認為，在「失責通知書」未能發揮作用的情況下（第6.8至6.14段），食環署應考慮將外判承辦商「服務欠佳」納入「扣分制」以加強對外判承辦商的監管。

6.8 至於「失責通知書」方面，以2019年招標的街道潔淨服務合約為例，食環署批出的兩年期服
務合約的最低合約價錢是3,972萬元，最高合約價錢是 1 億5,852萬元，平均每份服務合約價錢約 1 億971 萬元（表4）。在2019年，該署就外判承辦商的失責行為，發出的口頭警告及書面警告共 2,162宗（表9，(b)及(c)項），發出各類「失責通知書」以及扣減服務月費個案共 1,157宗（表9，(h)項），扣減服務月費總金額約275萬元（表9，(i)項）。2019年有效服務合約的數目為34份，即每份有效服務合約平均扣減金額約為8.1 萬元。

6.9 食環署對外判承辦商實施的扣減服務月費的制度，在設計上並沒有加入阻嚇元素，扣減服務月費
只是該署取回督導外判承辦商履行合約責任的行政成本，對違反合約責任的外判承辦商不產生阻嚇作用。有關制度變相容許外判承辦商將責任透過支付行政成本而轉回到食環署。

6.10 本署認為，食環署與外判承辦商訂立服務合約條款，要求後者須提供服務合約訂明的服務水平，
否則扣減服務月費，此措施即使並非「罰款」（第3.24段），亦應按嚴重程度產生阻嚇作用，警惕外判承辦商須改善服務，避免再犯，不應局限於只收回行政費的概念。事實上，外判承辦商取得的每份服務合約的合

28

約價錢由數千萬元至逾億元不等（表4），相比之下，扣減服務月費的金額的比例明顯偏低，對於服務欠佳的外判承辦商難起阻嚇作用。

6.11 食環署又表示，外判承辦商獲發「失責通知書」的數目愈多，其在「過往服務表現」所得的分數
便會愈低，有可能影響該外判承辦商日後的中標機會，故此該署向外判承辦商發出「失責通知書」，對後者能產生一定程度的阻嚇作用（第3.26段）。本署原則上接納該署的觀點。在競爭激烈，投標者總得分相近的情況下，無論「價格評分」或「技術評分」的任何項目（包括「技術評分」中的「過往服務表現」）的分數稍有變動，都會影響投標結果。在這問題上，本署的焦點在於「失責通知書」所產的的阻嚇作用，是否足以影響外判承辦商日後的中標機會，以及「過往服務表現」所佔的7.5分，是否有被充分利用。

6.12 本署審視了食環署提供2019年4月至2020年3月新批出的街道潔淨服務 14份服
務合約的資料（表3），發現 14份批出的服務合約的中標者在「過往服務表現」的得分只介乎0至3分，得分差別僅僅是3分。其中有6份的中標者（表3，第8至9及第 11至 14項）在「過往服務表現」獲得3分，有2份的中標者（表3，第 1至2項）獲得 1.5分，餘下6份的中標者（表3，第 3至7及第10項）獲得0分並在該項排名最後，但最終亦成功中標。

6.13 本署亦審視了表3，第8、9及13項排名第二投標者記錄。本署認為，投標結果顯示「失
責通知書」和「過往服務表現」對外判承辦商產生的不利影響只屬一般，而外判承辦商「過往服務表現」不理想，不一定會影響其獲取新服務合約。

6.14 本署注意到，在評審標書時，食環署在「過往服務表現」一項只會給予0至3分。本署認為，
該署並沒有充分利用用作辨別「過往服務表現」優劣的 7.5分，可能會削弱了「失責通知書」和「過往服務表現」對外判承辦商的阻嚇作用。

6.15 綜合以上第6.6至6.14段所述，本署認為，食環署現行透過「扣分制」和「失責通知
書」，未能有效阻嚇或警惕服務欠佳的外判承辦商。

現行監管機制未能鼓勵外判承辦商改善其員工的服務

6.16 食環署現有的措施是以執管手法，督促外判承辦商提供的服務，須達到合約條款的要求。除了在
2019年4月 1 日的新招標機制下，鼓勵投標者加入「創新建議」，該署現行的機制沒有措施直接鼓勵外判承辦商在取得服務合約後主動提升其員工的服務質素（第3.5段）。在現行機制下，外判承辦商在取得服務合約後只要做到符合合約條款的最低要求，以及避免被食環署「扣分」或發出「失責通知書」，便不會影響其再投標資格。現行制度並無推動外判承辦商鼓勵其員工改善服務。

6.17 本署認為，外判承辦商的服務達到合約條款的要求，只是合規的最低標準。若須持續提升服務質
素，以及對部分外判承辦商及其員工的優良服務予以肯定，食環署應考慮在現有執管框架以外，訂立一套鼓勵

或獎勵機制（例如持續改善服務的外判承辦商可獲發與表現掛鈎的賞金，或在日後投標時獲得「加分」），加強外判承辦商主動提升服務質素的動力。

有關監管工作的效能

環衞辦各層級管理人員的日常監管效能

6.18 就外判承辦商日常的服務表現是否符合服務合約條款的規定，食環署主要是依靠巡查、監管檢查
及執管行動作出評估。以荃灣區為例，環衞辦各層級的管理人員所進行的巡查及監管檢查次數均符合巡查指引的次數規定（表5）。而在日常的巡查及監管檢查中，管理人員若有發現外判承辦商的服務未能達到服務合約條款的規定，便會採取執管行動，向外判承辦商發出「失責通知書」並扣減服務月費（第3.20段）。

6.19 本署認為，食環署各分區環衞辦能就其負責的外判承辦商所提供的日常服務作出有效監管（第
3.8至3.14段）。該署於2018年在各分區增設巡察員一職，就分區內的街道潔淨問題進行主題巡查，亦能發揮補漏拾遺的作用，進一步加強對外判承辦商服務的監管（第3.10段）。

欠缺統籌及規管機制

6.20 除分區環衞辦在地區層面的監管工作，本署認為食環署應就各個外判承辦商的整體表現作出監管，
總結和表掦服務表現優良的外判承辦商的工作，鼓勵其他外判承辦商仿傚，並就服務表現較遜色的外判承辦商，採取針對性改善措施。然而，食環署對外判承辦商的整體服務表現，並非以集中管理模式進行操作，而是由分區環衞辦各自負責。本署調查發現，各環衞辦有備存當區外判承辦商被發「失責通知書」並扣減服務月費的數據，但有關數據未獲通盤統計和分析，以分辨哪些外判承辦商的整體表現較佳，哪些較遜色。（第3.29 段）。此外，該署服務質素檢定組轄下行動小組的職能主要是監察外判承辦商就機動潔淨服務的表現（第 3.15 段）；而該組轄下的中央調查隊的職責亦只是限於處理外判承辦商有關「僱傭失責」事項的投訴（第 3.16段）。兩個組別的工作皆未能發揮中央統籌及規管的作用。

服務質素檢定組在非辦公時間、週末及假日的巡查比例低

6.21 2015 至2019年的數據顯示，食環署的服務質素檢定組平日的巡查佔 72%至
82%（表6），週末及假日的巡查只佔 18%至28%。辦公時間的巡查佔68%至76%，非辦公時間的巡查只佔24%至32%。

6.22 雖然服務質素檢定組的職能並非負責監管外判承辦商的整體服務表現，但該組的職責之一包括監
察外判承辦商就機動潔淨服務的表現（第3.17段）。本署調查發現服務質素檢定組在非辦公時間、週末及假日巡查次數的比例偏低（第6.21段）。不少旅遊及消費熱點在晚間、週末及假日因人流較多須加強清潔服務，而外判承辦商在非辦公時間的服務並無間斷。本署認為，服務質素檢定組應加強在非辦公時間、週末及假日進行巡查。

沒有善用投訴數據處理街道潔淨投訴熱點

6.23 本港不同地區有不少街道潔淨投訴熱點（第4.1段），有不少巿民和議員就有關地點表示關注，
甚至經常向食環署作出舉報和投訴，要求加強清理。表 10顯示，食環署在2015至2019年接獲有關街道潔淨服務的投訴介乎56,821 宗至69,423宗之多。投訴數字有增加趨勢。

6.24 食環署表示，該署有訂立「非法棄置垃圾黑點」名單（第4.5段），但未有制訂街道潔淨投訴
熱點名單（第4.4段）。本署相信食環署有就個別投訴作出跟進，以荃灣區路得圍、川龍街及沙咀道為例，該署提供了該些地點的檢控數據（第4.10段）。該署進一步解釋，有就各地點的每宗投訴個案所採取的跟進行動及跟進行動前後的情況記錄在其投訴管理資訊系統內，也有探討有何持續措施長時間監察外判承辦商作出改善，惟該署除檢控數字外，未有向本署提供所述情況的示例（第4.11段）。

6.25 本署認為，良好的投訴管理對部門妥善運用資源、改善服務有正面的作用。投訴的內容、地點、
時間、種類及相關數據，可有助部門綜合及分析問題所在，查找不足。就街道潔淨服務，食環署應善用不同渠道接獲的投訴及意見，掌握數據資料，並進行深入分析，以了解巿民關注的問題及外判承辦商服務的不足之處，從而有系統地調配資源去作出改善。

6.26 本署調查發現，食環署有就日常經常接獲的投訴作出跟進，亦不時與區議會及地區團體等保持聯
絡，以處理個別的投訴及受關注地點的情況。該署制訂「非法棄置垃圾黑點」名單及安裝網絡攝錄機（第 4.5 段），有助監察及打擊非法棄置垃圾的問題。本署認為，食環署應更積極地善用巡查後輸入系統的數據，結合從外界收到投訴的資料，進行分析，以制訂及定期檢視各區的街道潔淨投訴熱點名單、制訂具針對性的措施，並要求外判承辦商恆常地加強有關地點的清潔服務。此外，就街道潔淨投訴熱點名單，食環署應考慮制訂跟進指引，要求外判承辦商加強有關地點的清潔服務。

6.27 本署理解，經常接獲環境衞生投訴的地點可能會涉及其他部門的職權範圍，須由其他部門協力處
理（第4.2段）。食環署應就有關的街道潔淨投訴熱點制訂名單，並就所涉問題，適當地轉介其他部門跟進。該署亦應不時更新街道潔淨投訴熱點名單，以便監察。

6.28 綜合第6.18至6.27段，本署認為，食環署環衞辦的日常巡查能就監察外判承辦商日常
的服務表現方面，達到基本的監管效能。然而，該署實應具備更有系統及全面的監管措施，透過總結經驗和資料分析，制訂策略性的措施，針對性地解決或減輕環境衞生問題，從整體改善外判承辦商提供的街道清潔服務。本署調查發現，該署應檢討外判承辦商的整體服務表現的統籌及規管機制，服務質素檢定組在非辦公時間、週末及假日的巡查比例，制訂有助監察街道潔淨投訴熱點的名單，以及善用投訴數據，以提升監察機制的效能。

持續改善外判承辦商的服務效率

6.29 食環署不時引入新科技（第5.3至5.7段），透過機械化及自動化技術，例如增加洗街車、
抓斗車及研究增設小型機動掃街車，持續改善外判承辦商清潔街道的服務效率。本署認為，有關措施能協助外判承辦商製造更大空間調動資源，進一步提升服務合約所訂其他範疇的潔淨服務。例如，可調動騰空的時間及人力資源，重點改善街道潔淨問題。

在疫情下的監管及支援外判承辦商對前線清潔工人的保障

6.30 有關法例及食環署與外判承辦商的服務合約已訂明了外判承辦商作為僱主須保障前線清潔工人的
責任（第5.8至5.9段）。就街道潔淨服務，食環署雖然外判了有關工作予外判承辦商，但有責任監管外判承辦商有否根據相關法例及服務合約對前線清潔工人提供合法妥善的保障。若外判承辦商有違法規或合約條款，該署應適時跟進及採取執管行動。

6.31 就2020年初疫情期間防疫物資短缺，本署留意到食環署在2020年2至5月已逐步增
加向外判承辦商派發口罩的數量，亦有採取措施派發口罩給外判承辦商的前線員工使用（第5.14至 5.15 段）。當時防疫物資嚴重不足，已是眾所周知的事實，前線員工在缺乏防疫物資的情況下維持街道潔淨服務實屬不易。食環署應從疫情汲取經驗。假如外判承辦商已盡力但仍未能向員工提供應有的保障（例如未能成功購買足夠的防疫物資），食環署應主動介入支援，使工人的職安健得到保障，以維持街道潔淨服務，協助保持環境衞生及抗疫。

本署的建議

6.32 基於以上所述，申訴專員對食環署有以下建議：

(1) 緊密監察在2019年4月1 日或以後招標的街道潔淨服務的質素有否改善，並按
需要適時檢討成效及向政府匯報，以進一步改善有關招標機制（第6.5段）；

(2) 與有關政策局研究機制或措施，以糾正改善外判承辦商服務欠佳的情況。其中可考慮將
「服務欠佳」納入「扣分制」，或借鑑「扣分制」，確立新制度就服務表現欠佳的嚴重事項扣分，增加阻嚇作用（第6.6至6.7段）；

(3) 檢討扣減服務月費的機制，並在計算金額方面加入阻嚇元素，使扣減月費的作用並非限
於收回行政成本，以收阻嚇之效，令外判承辦商更積極地提升服務表現（第6.8至 6.10段）；

(4) 檢討評審標書的計分方法，並充分利用用作辨別「過往服務表現」優劣的分數，以加強
「失責通知書」對外判承辦商的阻嚇作用（第6.11至6.14段）；

32

(5) 考慮制訂更多鼓勵外判承辦商主動提升其員工服務質素的方案，若有外判承辦商及其員
工的服務超越要求，應作出鼓勵（第6.16至6.17段）；

(6) 檢討統籌及規管機制，監察外判承辦商的整體服務表現並進行投訴數據分析，以助監察
外判承辦商改善服務表現（第6.20段）；

(7) 加強服務質素檢定組於非辦公時間、周末及假日的巡查工作（第6.21至6.22
段），並因應巡查結果及需要彈性安排巡查，以更能達到巡查的目的；

(8) 整理和分析巿民／議員／團體等經常投訴街道潔淨服務欠佳的地點及內容等資料，以制
訂有關街道潔淨的監察名單及考慮制訂跟進指引，以適時採取跟進行動，加強清潔服務，並進行恆常監察，直至情況改善（第6.23至6.27段）；

(9) 持續研究及引入新科技，提升街道潔淨服務的效率（第6.29段）；以及

(10) 密切留意疫情及訂定服務合約時未可預計的情況， 並按需要主動介入及提供透徹協助，以保障工人的職安健，以及維持應有的街道清潔服務水平（第6.30至6.31
段）。

鳴謝

6.33 本署進行調查期間，食環署全力配合，申訴專員謹此致謝。

申訴專員公署
檔案編號: **OMB/DI/430**
2020 年 **10** 月

公署會不時在面書上載個別投訴個案的調查報告，歡迎讚好或追蹤本署面書粉絲專頁，以獲取最新資訊：
https://www.facebook.com/Ombudsman.HK